

# 基础设施民营化中的政府规制改革

唐文玉

(厦门大学政治学与行政学系 福建 厦门 361005)

[关键词] 基础设施民营化; 政府规制; 改革

[摘要] 基础设施民营化是当今时代的潮流, 而它的成功离不开政府良好的规制。因而, 在基础设施民营化过程中, 必须依据科学的原则来对政府规制进行重新设计, 并通过有效的途径予以实施, 以确保基础设施民营化改革目标的达成。

[中图分类号] F123.6

[文献标识码] A

[文章编号] 1008-5955(2004)03-0060-04

自上个世纪70年代末期以来, 世界上许多国家都掀起了一场基础设施民营化改革的浪潮。基础设施民营化可以缩减政府边界, 减轻国家财政负担; 可以扩大基础设施供给, 满足人民日益增长的需要; 也可以引进竞争机制, 提高公共部门的效率。但基础设施民营化的成功始终都离不开政府良好的规制, 正是基于此, 许多国家伴随着这场民营化改革, 也掀起了一场轰轰烈烈的政府规制改革。

在我国, 基础设施民营化同样是时代的强烈要求, 它在一些地区和领域已经开始实施和启动并取得了良好的效果。因而, 与世界其他国家一样, 政府规制改革也成为了我国面临的一项十分迫切而重要的任务。那么, 面对着这场民营化改革的浪潮, 我国究竟应当怎样来重新设计和有效实施政府规制呢? 这正是本文试图探讨的问题。

## 一、基础设施民营化对政府规制的要求

基础设施是一个国家经济发展的基础, 其建设的好坏直接关系到一个国家经济发展的水平和人民生活质量的高低。正是因为基础设施的极端重要性, 每一个国家都十分注重基础设施的建设。不过在过去, 绝大多数国家的公路、自来水系统和其

他基础设施都是由政府部门投资兴建, 并由政府部门拥有和管理。这样一种基础设施建设和管理模式, 随着社会的发展和时代的变迁, 日益暴露出严重的弊端: 一是导致国家财政支出膨胀, 财政赤字增加, 给国家背上沉重的财政包袱; 二是越来越不能满足人民日益增长的对基础设施供给的数量和质量的需求。为此, 自1979年英国保守党撒切尔夫人取得政权, 为了解决政府财政赤字庞大、国内经济低迷等状况, 开始推行基础设施民营化以来, 在世界上广大国家掀起了一场基础设施民营化改革的狂潮。我们越来越多地看到民营部门通过公私合作的形式投资、设计、建设、管理甚至拥有基础设施。在全世界范围内, 交通体系(公路、桥梁、隧道、港口和机场)、自来水供应系统、污水处理设施、电信系统、电力设施(包括发电和电力配送)、公共建筑、固体废物和有害物质处理系统等基础设施越来越多地通过民营化的制度安排被兴建、扩展、改造、管理和维护, 这种制度安排的特点是更多地借助私营部门, 更少地依赖政府部门去满足公众的需要。<sup>[1]</sup>

基础设施民营化改革, 实践证明是一种有效的改革方式, 它确实在许多方面产生了传统基础设施建设模式不可比拟的优势。但是基础设施民营化

[收稿日期] 2004-04-28

[作者简介] 唐文玉(1979-), 男, 湖南武冈人, 厦门大学政治学与行政学系硕士研究生, 主要从事公共管理研究。

改革的顺利推进、积极作用的良性发挥,始终都离不开政府良好的规制。因此,基础设施民营化改革过程,同时也伴随着政府规制的改革过程。从英、美以及日本等发达国家改革的实践中,我们可以清楚地看到,这些国家在推进民营化改革的过程中也同时开展了一场政府规制的改革。这些国家的规制改革被很多人称为“放松规制”。确切地说,这些国家所进行的是以放松规制为主要内容的规制改革。事实上,放松规制的过程往往伴随着不同聚焦点的新规制孕育。<sup>[2]</sup>比如,在日本体制改革的过程中,一方面取消那些已对经济和社会发展起消极甚至破坏作用的规制,适度放松必要性已减少的规制;另一方面也出台或强化了一些对经济社会发展起积极作用的规制。<sup>[3]</sup>因此,基础设施民营化过程中的规制改革并不是放松所有的规制,完全不要政府的介入,而只是根据情况变化,调整和改变政府介入的形式,将政府规制降到必要的最小限,最大限度地发挥市场机制,使机制更符合理性。所以,基础设施民营化要求的不是简单的放松规制或取消规制,而是吁请一种良好的政府规制。这样一种规制体系“应当以确保基础设施的公共用途和保护作为合作方的民营部门为出发点,其核心要素包括定价、绩效、赔偿责任、竞争程度等,以及在电信、电力、自来水供应以及航空运输等领域与其他服务系统的合理连接权力”<sup>[4]</sup>。这种规制的现实根据就在于:一是基础设施民营化改革必须要求政府部门缩减管理边界,放松或取消某些不良的规制,消除准入壁垒,这样才能让更多的民营企业进入基础设施市场,推动基础设施民营化改革的顺利进行;二是基础设施民营化改革会滋长在基础设施领域的过度与恶性竞争,会使民营企业受利益的驱动,通过各种手段和途径损害消费者的利益;同时基础设施民营化改革也会产生诸多的消极外部性问题,这些都要求政府进行良好的规制,维护基础设施的公共用途,维护广大人民的公共利益;三是基础设施民营化改革也必须要求政府部门保护作为合作方的民营部门的合法权益,营造良好的规制环境和态度。因为,如果民营部门的投资者不能获得与其所负风险相对应的利润,甚至其合理合法的要求都不能得到满足的话,必会使民营部门的投资者望而却

步,基础设施民营化就会成为一句空话。

## 二、基础设施民营化中政府规制的设计

如上所述,基础设施民营化中的政府规制改革并非是要消除政府规制,完全不要政府规制;而是要提高政府规制的质量,实现政府良好的规制,寻求政府规制与市场调节的有效结合与平衡,确保基础设施民营化的顺利推进。也就是说,良好的政府规制才是政府规制改革的目标取向。那么,在基础设施民营化改革中,如何来设计一个良好的政府规制体系呢?笔者以为,良好的政府规制设计必须遵循以下几条主要原则:

(一)有限。基础设施民营化中,政府规制体系必须是有限的。<sup>[5]</sup>有限是政府规制改革的最基本的原则。英、美等发达国家掀起的“放松规制”正是以有限为其基本理论依据的。在基础设施民营化改革中,应当最大限度地发挥市场机制的作用,缩减政府规制的边界,将政府规制降到必要的最小限。能够由市场有效解决的领域,政府应坚决退出,政府不应当事无巨细地对民营化的各个环节都进行规制,否则就只会妨碍基础设施民营化的顺利推进和改革目标的有效达成。基础设施民营化中的政府规制设计应当始终以维护公共利益和保护民营部门的合法权益为价值目标,这主要集中在价格规制、合同规制和进入规制三个方面。

(二)法治。现代民主国家遵循法治原则,确立了法律在整个社会中的最高权威地位。法治原则要求政府行为必须限制在法律许可的范围内。政府规制是政府制定具有普遍效力的规则并付诸实施的行为过程,其本身就可视为一种特殊的立法与执法行为。政府规制必须以宪法、法律等具有法律效力的规范为依据,而不可恣意为。OECD认为政府规制必须有良好的法律基础<sup>[6]</sup>;美国著名学者萨瓦斯也认为,在基础设施民营化中,政府规制应当建立在稳定的、值得信赖的、能得到有效实施的法律体系之上,包括财产权利法、合同法、诉讼法以及赔偿责任法等<sup>[7]</sup>。这些都说明,良好的政府规制必须建构在法治的基础上,必须建立在一个合理、有效的法律体系上。

(三)透明。政府规制必须遵循透明的原则。首先,透明的政府规制可以有效地维护公共利益,确保基础设施的公共用途。根据施蒂格勒的“捕获理论”,规制不是政府对公共需要的一种反应,而是一部分企业利用政府权力为自己谋取利益的一种努力。企业利益集团对政府规制者具有较强的影响力,而政府规制者也是“经济人”,同样也会谋求私利。在企业利益集团对政府规制者施加较大影响并与规制者的私利相结合的情况下,极易出现所谓“寻租”现象,从而损害公众的利益。所以,以尽可能发挥市场机制为前提,制定明确、透明的规制,并动员全社会加强对规制的事后监督十分重要。其次,透明的政府规制也可以创造一种良好的吸引民间资本投资的规制环境,推动基础设施民营化的发展。民间投资者不仅对公开“充公”抱有审慎的态度,更担心规制活动的渐进“蚕食”<sup>[8]</sup>;而透明的政府规制可以让民间投资者完整地理解规制的内容,消除因为“暗箱操作”而带来的种种疑惑。

(四)公平。政府规制也必须是公平的。在基础设施民营化过程中,政府规制的目标,一是要确保基础设施的公共用途,维护人民的公共利益;二是要保护作为合作方的民营部门的合法权益。这两个目标缺一不可,其中任何一个目标未能达成,基础设施民营化就不会成功。因而,政府规制的目标取向是既要维护公共利益,又要保护民营部门的合法私人利益,实现两者之间的合理平衡。这就要求政府规制必须是公平的,既不能被民营企业“捕获”,偏袒于民营企业一方,导致基础设施服务质量的降低或服务价格的提升;也不能片面维护公共利益,“蚕食”民营企业的合法利润,忽视民营企业的合法权利。

(五)弹性。政府规制也必须保持持续有效性,始终充满较强的弹性。特别是在国际化及技术革新日益发展的社会经济形势下,更有必要不断重新审视现行规制,根据实际情况和变化对规制的内容、形式等进行修改和补充,放松或取消那些已不适合经济社会发展变化、妨碍民营化发展的规制,及时地确立新的、有利于推进民营化发展的规制。充满弹性的政府规制可以推动经济、社会的发展,而缺乏弹性的、僵化的政府规制往往会阻碍经济、

社会的发展。80年代中期以后,日本在实现经济追赶欧美的目标之后,政府对经济活动的诸多规制已变得不再必要。在这种情况下,本应对二战后确立的规制体系实施全面改革,为经济进一步发展在体制上奠定基础,但是日本并没有及时认识到这一点,从而积累了一系列问题,导致90年代以后经济陷入长期萧条。<sup>[10]</sup>日本事例说明了政府规制保持弹性的重要性。在基础设施民营化过程中,政府规制也必须始终关注这一点,始终保持其必要的弹性。

### 三、基础设施民营化中政府规制的实施

政府规制行为还包括了政府规制的实施过程。政府规制的实施是良好的政府规制转变为现实的必经环节。缺乏一个科学、有效的政府规制的实施环节,良好的政府规制也就无从说起。借鉴国外政府规制改革的经验,结合我国政府规制的实际情形,在基础设施民营化过程中,政府规制的实施需要注意以下三个方面:

(一)建立独立的规制机构。国际经验表明,规制机构不但应该远离要规制的企业,还要对政治权力保持独立,防止规制机构被政治力量和工业部门或其他利益集团收买。建立独立的规制机构,能够保持规制机构的相对独立性,有利于保障规则实施的公正性。在英、美等发达国家民营化改革中,都建立了相对独立的规制机构,如美国建立了相对独立的行政委员会,英国也建立了相对独立的规制委员会等等。这些委员会的成立都由政府任命,一旦任命,原则上在一定期限内不得更换,并拥有很大程度的独立性。这种相对独立的规制机构的建立在英、美等发达国家民营化改革中起到了非常重要的作用。而在我国,基础设施产业现行政府规制体制的本质特征是高度政企合一。因此,改革政府规制体制的关键就是实现政企分离,转变政府职能,将政策和规制的功能与经营分离开来,建立独立的规制机构,并授权其依法对基础设施部门的经济活动进行干预。由于政府规制机构的管理活动效率在很大程度上取决于它所掌握的规制信息的数量和质量,所以对规制机构的设计要保证信息传到规

制者手中。并且政策制定者既不能存在偏见,也不能受到外部不均衡压力的影响。具体而言,相对独立的规制机构的建立应注意以下四个方面:1、规制机构应该是专业的、有自主权的公共机构,而不是一般的官僚机构;2、规制部门的人事安排应保持稳定,不受政治安排或某些利益集团左右;3、规制部门有权独立获得信息,包括无法参与决策的人们的意见;4、规制部门要进行信息公开披露。<sup>[11]</sup>

(二)制定科学的法制法规。规制法规是政府规制行为的重要依据,也是吸引私人投资者参与公共事业的基本保证。规制法规的作用主要在于控制垄断,保证服务的质量、安全,环境保护以及建立服务责任。规制法规的制定需要注意以下两个方面:一是规制法规的制定应针对各个基础设施产业的情况,规定政府规制机构的设置、责任划分、市场结构的调整等内容。这份规制菜单包括确认问题、发现事实、制定规则并强制实施。二是在规制法规的制定过程中,要注意规章的灵活性与稳定性之间的平衡,过大的灵活性使得组织良好的利益集团能够控制制定规章的过程并为其利益服务,而过于僵化的规章结构限制了纠正失误并适应变化的能力,并抑制企业的创新。在缺乏适当的制约与平衡机制的情况下,为了保证可靠性和预测性,可能要牺牲灵活性。另外,需要注意的是,通过制定法规来进行规制,亦即立法规制,也存在十分明显的缺陷。比如,立法的成本较高,立法规制的效果有限,立法规制带有较大的政治性,法院在判决中常常追求政治目标而不是经济目标等等。因而,立法规制并不是万能的。立法规制的选择与实施应遵循三条基本的原则:第一,考虑政府不同的调控方法的收益与成本是不同的,政府在实施法规干预前,必须对不同干预方法的收益与成本进行详细的评估;第二,根据收益与成本的评估效果,在行政控制、法规干预以及模拟市场机制这三种政府干预方法中,选择收益最大、成本最低的一种干预方法;第三,要通过一系列的制约与平衡机制来限制政府管理部门的独断专行并树立它们的威信。<sup>[12]</sup>

(三)建立对规制者的规制机制。政府规制应当以追求社会总的经济福利最大化为行为基准。然而,在实际中,由于“规制俘虏”现象的存在,容易滋生规制过程中的“寻租”与“腐败”,从而背离政府规制的行动基准;另外,即使规制者真的是公正无私的,还是会由于信息不完全、机会不均等和规制者自身的价值取向等而产生规制失效现象。因此,建立一个体系,以之对作为“法定垄断者”的规制者滥用权力加以限制,监视其是否按经济福利最大化规范去行动,是十分必要的。由此,根据我国实际情况,借鉴西方国家的有益做法,在基础设施民营化过程中,我们也需要建立对规制者的规制机制。一是要强化政府规制的立法、行政约束机制。即限制政府规制机构无效的或潜在有害的规章的数量;精简规制机构数量;要求有关的政府规制机构在寻找规制目标和方法时选择相对成本最低的方案;强调政府规制的公众参与,尤其是专家参与;制订政府规制的预算。二是要强化政府规制的社会监督机制。即保证当事人上诉和获得法律救援的权力;组建各种各样的专业性消费者组织,如电信消费者代表委员会、煤气委员会、自来水顾客委员会、电力消费者委员会、铁路使用者咨询委员会等来监督规制部门。这些组织应独立于规制办公室和相关企业,只代表消费者的利益,这样才有利于保障规制的有效性和社会公正性。

### 〔参 考 文 献〕

- [1][4][5][7][8][9][美] E.S. 萨瓦斯著,周志忍译. 民营化与公私部门的伙伴关系[M]. 北京:中国人民大学出版社,2002 250—265.
- [2] Daniel F. Spulber. Regulation and Market[M]. The MIT Press 1989. 107.
- [3][10] 徐梅. 日本规制改革[M]. 北京:中国经济出版社,2003 310
- [6] OECD. OECD. Report on Regulatory reform[OL]. [www.oecd.org](http://www.oecd.org)
- [11][12] 车江洪. 改革公共部门[M]. 上海:华东师范大学出版社,2001. 180—181.

(责任编辑:黄效融)